

## Georanges vägledning för samråd & konsultation



## **1. Inledning**

Detta dokument är riktad till de som på ett eller annat sätt berörs av prospekterings- och gruvprojekt. Det är ett resultat av arbete gjort inom ett EU stött projekt som genomförts av Georange. Georange är en samordnande intresseorganisation med huvudsaklig uppgift att bredda synen på samhälls- och näringslivsutveckling kring gruv- och mineralindustrin samt att skapa förutsättningar för utveckling av nya och befintliga företag.

Dokumentet är utarbetats av markanvändargruppen inom Georange; gruppen innefattar representanter från Malå kommun, länsstyrelsen och industrin i Västerbotten, Malå sameby samt ett antal experter och konsulter. Målsättningen med detta dokument är att bidra till utvecklingen av nya metoder och former av samråd och konsultation, minimera konflikter och att hitta lösningar där olika markanvändare inte bara accepterar varandra utan även bidrar till varandras utveckling. Denna vägledning finns även i en engelsk version.

### ***Konsultation***

Öppen och transparent tvåvägskommunikation som ger deltagare och intressenter möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter och ställa frågor om ett projekt. Konsultation bör genomföras så att det är inkluderande, respektfullt och med medvetenhet om kulturella skillnader och mångfald.

### ***Samråd***

Öppenhet och konsultation är nära relaterat till samråd. Samråd innebär en diskussion eller överläggning som har till avsikt att nå en överenskommelse. Samråd har vidare en legal mening och krav på samråd finns med i diverse lagtexter, speciellt noterbart i Miljöbalken.

Gruv- och prospekteringsprojekt innebär ofta ett behov att beträda och använda mark som ägs av andra intressenter. Sådana projekt kan även leda till förflyttning av markägare och andra markanvändare samt till ersättningsprocesser. Vidare är det så att även om större gruvprojekt kan bidra till ekonomisk utveckling både på regional och nationell nivå så kan de samtidigt inverka negativt på lokalsamhället och/eller närmiljön. Detta innebär en risk för verksamheten och utgör en oro för investerare och finansörer. Det kan även leda till att det skapas en motvilja mot gruvor och prospektering.

Både nationella och internationella erfarenheter visar att kostnaden för att genomföra en bra konsultations och samrådsprocess motsvarar endast en liten del av de totala kostnaderna för

ett gruv- eller prospekteringsprojekt. Samtidigt vet man att en dålig eller misslyckad samrådsprocess kan leda till motstånd mot projektet ifråga vilket kan betydligt fördyra processen. Vidare leder en god samrådsprocess till en större förståelse för det föreslagna projektet från alla intressenter samt att man får möjlighet att utforma projektet så att det bättre passar in i sin omgivning och blir miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart. Sammanfattningsvis kan dra slutsatsen att en ambitiös och genomtänkt konsultations och samrådsprocess bör vara del av alla gruv- och prospekteringsprojekt.

Gruv- och prospekteringsföretag bör känna väl till hur det svenska samhället fungerar samt inneha en god kunskap om mineral- och miljölagstiftning. Denna vägledning innefattar därför en introduktion till det svenska samhället, relevanta lagar och förordningar, internationella trender samt en presentation av de mest betydelsefulla större markägarna och rättsinnehavarna som kan tänkas beröras av gruv- och prospekteringsprojekt.

## ***2. Det svenska demokratiska systemet***

Sverige är både en monarki och en demokrati – en sk konstitutionell monarki - där monarken har en symbolisk roll och där all offentlig makt bestäms genom offentliga och öppna val. På nationell nivå representeras folket av riksdagen, som har den lagstiftande makten. Regeringen verkställer sedan riksdagens beslut. Sverige har ett oberoende rättssystem byggt på domstolar och nämnder. Sverige är vidare medlem i EU.

I Sverige finns det två politiska nivåer. På nationell nivå är det riksdagen som är det politiska beslutsorganet. Sverige är vidare indelat i 21 län och dessa styrs av länsstyrelserna som är regeringens företrädare i länen. På lokal nivå finns det två politiska organisationer: kommuner och landsting och ansvaret för de offentliga uppgifterna är till stor del utlagda på denna nivå vilket innebär att det lokala självstyret är starkt.

Det finns 20 landsting vars huvudsakliga uppgift är sjukvård. Sverige är vidare indelat i 290 kommuner och i varje kommun finns en folkvald församling, kommunfullmäktige, som beslutar om kommunens egna frågor. Landstingen och kommunerna är likställda vilket innebär att landstingen inte står över kommunerna utan de två skiljer sig genom vilka uppgifter de har och utifrån vilket geografiskt område de ansvarar för.

Den svenska administrativa modellen är jämförelsevis pragmatisk och icke-legalistisk och mycket som i andra länder baseras på formella juridiska överenskommelser är i Sverige baserat på överenskommelser som görs i god tro eller är juridiskt sett relativt enkla. Vidare har svenska medborgare en jämförelsevis hög respekt för - och tro på - myndigheter. Regeringsformen och tryckfrihetsförordningen ger alla medborgarna rätten att fritt söka information, hålla

demonstrationer, bilda politiska partier och utöva sin religion. Vidare innehåller tryckfrihetsförordningen den sk offentlighetsprincipen som garanterar tillgång till information om riksdagens, regeringens och myndigheters arbete. Denna öppenhet ger alla medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar när och om de så önskar.

Svenska tjänstemän är relativt självständiga och har i allmänhet goda befogenheter att fatta beslut. Denna modell med starka och självständiga tjänstemän är baserat på en "dualism" där centrala department (som motsvara ministerier i andra länder) är relativt små och fokuserar sitt arbete på att ge riktlinjer och råd för hur lagar och förordningar skall tolkas. Ett antal statliga verk (tex Naturvårdverket och Sveriges Geologiska Undersökning), med betydligt fler anställda än departementen, övervakar sedan att dessa lagar och förordningar följs medan de flesta beslut tas inom länen eller lokalt i kommun och landsting. Alla statliga verk tillhör ett department men verken är relativt självständiga och så kallad "ministerstyrning" är icke tillåten. Ministrar och departement får utöva en viss allmän kontroll men de får ej påverka specifika och enskilda beslut. Denna modell existerar för att minimera politisering av beslutsprocessen.

Förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagar regleras av lagstiftning och kollektivavtal. Kollektivavtal sluts mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Kollektivavtalen innefattar många aspekter som i andra länder behandlas i lag. Kollektivavtalen är endast bindande för de parter som skrivit under dessa och deras medlemmar. Det finns dock ett starkt stöd för att värna om kollektivavtalen och dessa avtal har en starkt normativ påverkan också på icke anslutna parter och de utgör en bas för vad som förväntas av aktörerna på den svenska arbetsmarknaden.

### **3. Lagkrav**

Sverige är sedan länge ett gruvland och den politiska inställningen är allmänt och alltjämt att fler gruvetableringar välkomnas. Det finns dock betydande regionala skillnader och stödet för gruvor och gruvindustri är starkare i områden där gruvor redan finns, tex i Malmfälten, Skelleftefältet och Bergslagen jämfört med övriga landet.

Svensk lagstiftning klargör ej vem som äger mineraler men det kan tolkas som att de tillhör staten (förutom så kallade jordägarmineral, se nedan). Bergstaten - ett särskilt beslutsorgan inom Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) - handlägger ärenden som rör prospektering och utvinning av mineral enligt minerallagen. Bergsstaten prövar alltså ansökningar om undersökningstillstånd som möjliggör prospektering efter malmer och mineral liksom ansökningar om bearbetningskoncessioner för att ge tillstånd till gruvbrytning. Bergsstaten utövar vidare tillsyn gällande efterlevnaden av minerallagen samt ger information till företagen

inom branschen, markägarna, allmänheten, länsstyrelserna och kommunerna. Bergsstatens chef kallas Bergmästaren och denne tillsätts av regeringen.

Tillsyn av miljöfrågor vad gäller prospektering och gruvverksamhet utförs dock av länsstyrelsen, med ett undantag då Skellefteå kommun har speciell rätt till tillsyn av denna typ av verksamhet inom Skellefteå kommuns gränser.

Lagstiftningen som rör behov och krav av att möta och konsultera intressenter och andra berörda parter finns i Minerallagen (1991:45); i Miljöbalken (1998:808); samt i Plan och Bygglagen (2010:900).

### **Minerallagen**

Minerallagen (1991:45) berör sk "koncessionsmineraler" (dvs de traditionella malmerna, vissa industrimineral samt olja, gas och diamanter) där rättigheterna för brytning och prospektering erhålls från Bergstaten (i kontrast till sk jordägarmineral – grus, sand, ballast etc – som tillhör markägaren).

Minerallagen definierar rättigheter och skyldigheter som rör prospektering, sk undersökningstillstånd samt tillstånd att utvinna mineraler, sk bearbetningskoncession. Lagen tar även upp hur mark som krävs för gruvbrytning kan erhållas genom markförvärv och markanvisningsföretning. Lagen ger också utrymme för tvångsförvärv av mark.

Krav på konsultation med intressenter tas upp vad gäller tillståndsgivning för prospektering, gruvbrytning och markanvisning. Beslut tagna i enlighet med Minerallagen kan överklagas till relevant domstol och i vissa fall kan det bli fråga om regeringsprövning. Mineralförordningen (1992:285) innehåller vidare fler mer detaljerade krav som rör prospektering och gruvbrytning.

Berörda markägare och de som besitter "särskild rätt" (dessa inkluderar tex arrendatorer och samebyar) samt berörd länsstyrelse och kommun får kontinuerligt information om ansökningar om undersökningstillstånd som inkommer till Bergstaten. Dessa ansökningar åtföljs av en "arbetsplan" som innefattar en beskrivning av de undersökningsaktiviteter som föreslås samt en bedömning av hur dessa kommer påverka området ifråga. Arbetsplanen skall sändas ut till markägare och andra relevanta rättsinnehavare. Dessa ges sen tre veckor att inkomma med skrivna kommentarer och/eller reservationer till Bergmästaren.

En föreslagen arbetsplan vinner laga kraft om det inte inkommer någon invändning eller försvårande kommentarer. Arbetsplanen kan också vinna laga kraft om den eller de som har reservationer kan komma överens med företaget (eller individen) ifråga. Om en

överenskommelse inte är möjlig så kan fallet prövas av Bergstaten som i sin tur kan definiera vad som krävs för att ett tillstånd skall kunna erhållas. Rättsinnehavarna har rätt att överklaga Bergstatens beslut till fastighetsdomstolen. Bergstatens beslut gäller dock ända tills dess en sådan överklagan har behandlats av fastighetsdomstolen.

Om de föreslagna undersökningsarbetena innebär betydande miljöpåverkan eller om aktiviteter föreslås äga rum i ett "obruttet fjällområde" kommer det att vara nödvändigt att starta ett samrådsförfarande. Samrådet görs då först med länsstyrelsen (eller Skellefteå kommun) där projektören får råd om vem de bör samråda med.

Markägare skall kompenseras för all skada som resulterar från undersökningsarbetena. Bergstaten har dessutom rätt att besluta att en finansiell säkerhet ställs ut av projektören för att täcka ev skadeanspråk.

Ansökan om bearbetningskoncession skall lämnas in till Bergstaten. En sådan ansökan skall åtföljas av en miljökonsekvensbedömning (MKB) som görs i enlighet med tredje och fjärde kapitlet i Miljöbalken. Det finns dock inga formella krav på att samråd och/eller konsultation skall innefattas i denna typ av MKB. Om en sameby berörs finns dock ett krav på att inkludera en rennäringsstudie vilket i praktiken innebär att samråd med berörd sameby är nödvändigt.

Bergstaten beslutar om att tillstå ansökan om bearbetningskoncession men först efter det att berörd länsstyrelse har studerat ansökan - främst den åtföljande MKB:n - och gett sitt samtycke. Bergstaten kan ge tillstånd även utan sådant samtycke. Tillståndet kan överklagas och ibland blir det fråga om regeringsprövning. En bearbetningskoncession är normalt giltig i 25 år, med möjlighet till förlängning.

Efter det att en projektör erhållit en bearbetningskoncession så följer normalt en period då mer intensiva undersökningsarbeten krävs och det kan även bli fråga om provbrytning. Om bearbetningskoncession berör ett område där gruvdrift bedrivits tidigare (vilket inte är ovanligt) kan det finnas behov av att pumpa vatten från gamla gruvhål vilket i sin tur kan ge upphov till miljöpåverkan. Denna typ av arbete kräver då en separat miljöprövning och upprättandet av en MKB. Tillstånd för provbrytning kan ges av berörd länsstyrelse men om mer betydande miljöpåverkan bedöms som trolig blir det nödvändigt att utföra en fullständig MKB som prövas av mark- och miljödomstolen (se nedan).

En rad olika tillstånd krävs innan gruvbrytning kan ske. Det viktigaste tillståndet är ett miljötillstånd men aktiviteterna måste också prövas av berörd kommun enligt Plan och Bygglagen eftersom alla byggnader måste uppföras i enlighet med bestämmelserna i denna lag

samt kommunens planer. Lagen om kulturminnen såväl som andra förordningar kan också komma att bli relevanta.

När väl ett gruvprojekt har erhållit alla nödvändiga tillstånd så krävs en process som gör det möjligt för projektören att få tillgång till marken som krävs för gruvan. Denna process kallas markanvisningsförettagning och leds av Bergmästaren som vid behov kan stödjas av två sk "gode män" från orten. Tvångsförvärv av viss mark kan förekomma men är ovanligt utan Bergmästaren söker alltid uppmuntra parterna att komma överens. Om parterna inte kan komma överens så måste Bergmästaren kalla till ett markanvisningsmöte där både markägarna och gruvprojektören deltar. Under detta möte skall markägarna redogöra för alla kända intressenter (tex arrendatorer eller om någon hyr en fastighet). Kostnaden för mötet faller på projektören. Ett andra möte kan komma bli nödvändigt men detta sker endast om man under första mötet finner att det fattas nödvändig information och underlag. Skulle det bli tal om tvångsförvärv så kommer marken och därtill hörande tillgångar värderas till rådande marknadspris och markägarna och andra intressenter blir på så vis kompenserade. Markförettagningsanvisningen kan överklagas till fastighetsdomstolen.

Under tiden gruvbrytning sker så skall projektören betala en mineralersättning om 2 promille av värdet på det brutna mineralerna. 1.5 promille av dessa distribueras till markägarna i proportion till storleken på deras respektive markinnehav och 0.5 promille går till staten för att användas till forskning- och utvecklingsrelaterade aktiviteter som rör gruvindustrin.

## **Miljöbalken**

Prövning och tillstånd enligt Miljöbalken krävs innan gruvbrytning kan startas och detta innefattar en full bedömning där en MKB lämnas in till en av de fem mark- och miljödomstolarna. Det krävs alltså två separata miljöprövningar (ibland tre om provbrytning skall ske) för att erhålla tillstånd för gruvbrytning: en begränsad MKB i enlighet med tredje och fjärde kapitlet i Miljöbalken i samband med ansökan om en bearbetningskoncession; och en fullständig MKB efter det att bearbetningskoncessionen har blivit bifallen.

Miljöbalken tar upp krav på samråd och dessa innefattar vem som skall samrådas med, hur information skall delges till allmänheten samt att resultaten av samrådet skall dokumenteras. Projektören måste till en början konsultera berörd länsstyrelse (eller Skellefteå kommun) och kommer då att få råd om vem som bör involveras. Alla som är direkt berörda av projektet skall bjudas in till någon form av samråd. Utifall det är ett större projekt (alla gruvprojekt är "större") så måste även statliga verk, angränsande kommuner och andra organisationer som kan tänkas vara berörda av projektet inkluderas i samrådet.

Miljöbalken säger att samråd skall ske "i god tid och i tillräcklig omfattning" innan en MKB kan upprättas. Det är vidare definierat att samrådet skall avse verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt MKB:ns innehåll och utformning.

Samrådet skall förberedas på så sätt att projektören framställer och skickar ut skriftligt underlag till samrådet till länsstyrelsen och de övriga berörda intressenterna. Upprättandet av en MKB måste vidare kungöras i lokal media. Vidare, innan mark- och miljödomstolen kan ta ett beslut om MKB:n så skall denna först göras tillgänglig för allmänheten under en period då kommentarer inbjuds. När väl ett beslut har tagits vad gäller MKB:n så skall detta också kungöras och allmänheten skall också informeras om hur de kan erhålla mer information om projektet och MKB:n ifråga.

Innan mark- och miljödomstolen tar beslut så kommer MKB dokumentet att skickas på remiss till andra berörda myndigheter, inklusive Naturvårdsverket. Naturvårdsverket undviker som regel att bli involverade i MKB processer men utifall att någon viktig princip anses stå på spel eller om risken för betydande miljöpåverkan anses speciellt stor så kan Naturvårdsverket komma att agera på ett både kraftigt och obroende sätt och kan i vissa fall även överklaga beslut som tagits av mark- och miljödomstolen.

Miljöbalken och dess förordningar ger ej några detaljerade instruktioner om hur omfattande ett samråd skall vara eller hur dessa samråd skall genomföras. Frågeställningar som rör huuvida samrådet är mestadels ett sätt för projektören att informera om projektet eller om det skall finnas utrymme för sann konsultation och inflytande av intressenterna berörs ej. Vidare är det inte klart till vilken grad sociala, ekonomiska och kulturella frågeställningar skall tas up i MKB förfarandet och i samrådet. En praxis är dock på väg att växa fram där denna typ av socioekonomiska och kulturella frågor får allt större utrymme i processen (se Sektion 4 nedan).

Miljöbalken ger utrymme för att vissa områden kan definieras som "riksintressen". Riksintresse avser ett område, plats eller enstaka objekt som skyddas eftersom det anses viktigt ur ett nationellt perspektiv. Det finns riksintressen som exempelvis rör vägar, fiske och vindkraft. Andra riksintressen berör naturvård, rennäring, kulturmiljövård och friluftsliv. Även mineralresurser kan vara definierade som riksintressen. Dessa riksintressen skall skyddas och markanvändningen i sådana områden får endast ändras om detta inte märkbart påverkar det utpekade nationalintresset.

### **Plan- och bygglagen**

Plan och bygglagen (2010:900) reglerar fysisk planering och byggande. De enskilda kommunerna har ansvaret för planläggningen inom sina gränser. Alla kommuner skall därför ha



utarbetat en översiktsplan. Vidare skall det även finnas detaljplaner som mer exakt reglerar markägarens rätt att bygga på sin mark.

Översiktsplaner och detaljplaner utarbetas i samråd med länsstyrelsen och med andra kommuner som är berörda. Vidare skall de statliga verk som har intressen också konsulteras och involveras i processen, dessa kan tex innefatta SGU och Bergstaten.

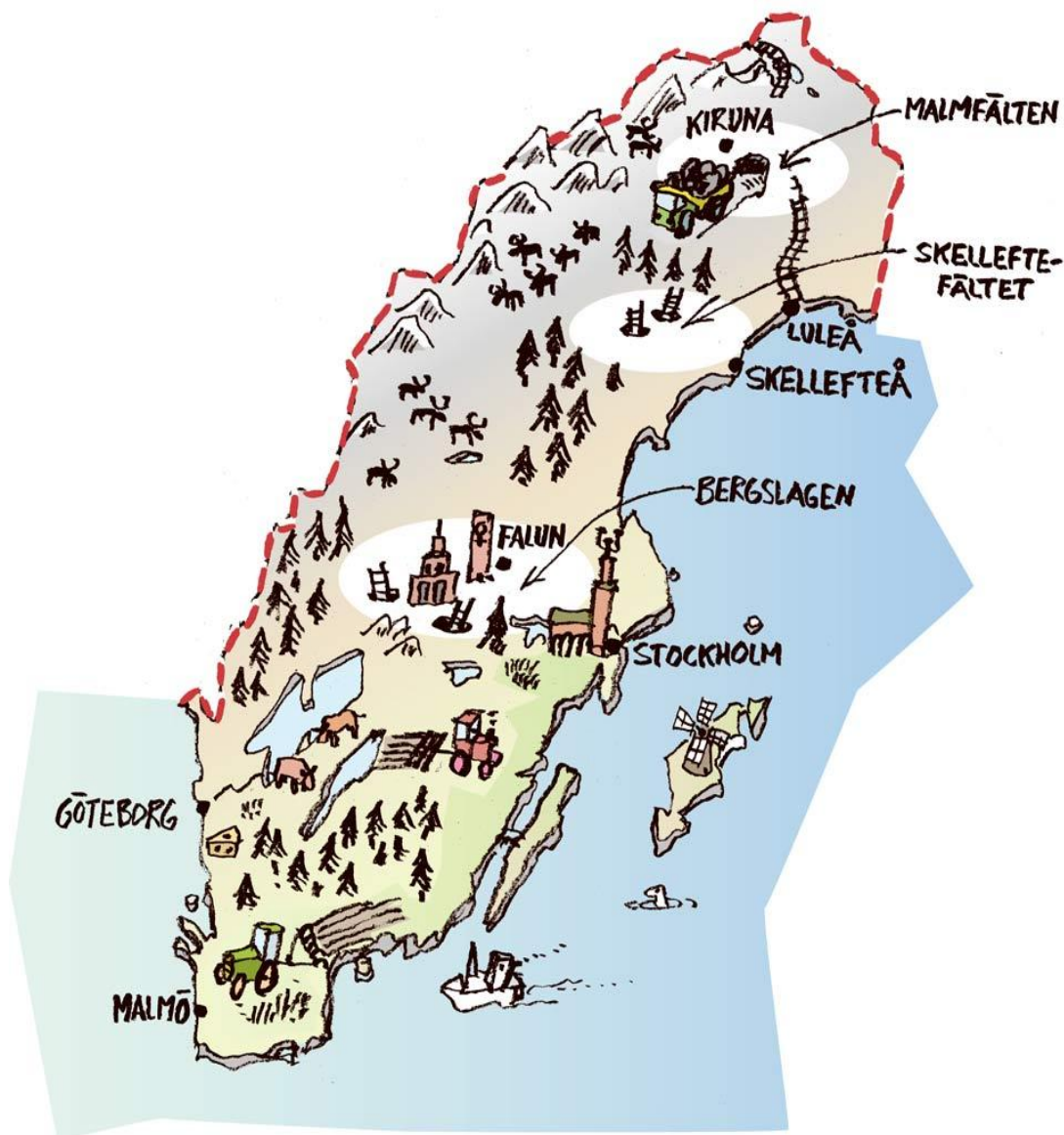
#### **4. Utvecklingen internationellt**

Frågor som rör miljö och socialt ansvarstagande i gruvsektorn har fått alltmer uppmärksamhet på senare år. Detta har skett som ett resultat av påtryckningar från frivilligorganisationer och en engagerad allmänhet och har varit baserat på vad som ibland setts som ett dåligt och oansvarigt förhållningsätt från gruvföretagens sida. Denna negativa bild har dessutom fått näring i ett antal avskräckande exempel där internationella gruvprojekt blivit associerade med både miljömässiga och sociala problem. Allmänhetens intresse har tvingat fram hårdare och mer genomarbetad lagstiftning och multilaterala organisationer som agerar inom gruvsektorn, såsom Världsbanken och IFC, har utarbetat riktlinjer och standards som söker förbättra gruv- och prospekteringsbranchens agerande. I de flesta länder finns nu lagkrav på att samråd och konsultation måste ske i samband med att gruvor upprättas och att MKB skall upprättas. I många länder krävs det nu dessutom att en Social konsekvensbedömning (SKB) genomförs innan ett gruvprojekt kan få tillstånd. Vidare har industrins företrädare själva insett allvaret och det finns en rad frivilliga initiativ för att tillse ett bättre agerande inom gruvsektorn.

De flesta tillgängliga riktlinjer och vägledningar för konsultation och samråd har ett antal gemensamma nämnare. Dessa inkluderar först och främst rekommendationen att konsultera på ett så tidigt stadium som möjligt, till och med innan fasta projektplaner finns att tillgå, samt att söka inkludera ett brett spektrum av intressenter i processen. Med detta tillvägagångssätt är det större chans att alla frågor av betydelse kan upptäckas och bemötas i ett tidigt skede och vidare kan det bidra till att projektörer väljer att inte driva projekt som innebär alltför hög risk. Sett i en mer positiv dager kan tidig konsultation medföra att projektören på ett bättre sätt kan anpassa sitt projekt efter sin omgivningen och de lokala intressenternas behov. Vidare påpekas ofta behovet av att involvera lokala myndigheter och aktörer och att inte endast förlita sig på att en kontakt med de centrala myndigheterna kommer att räcka. En ytterligare vanlig observation är behovet att söka involvera minoriteter, inklusive sk urfolk, vars livsföring, kultur och sociala ställning kan vara speciellt sårbara för den förändring som ett gruvprojekt kan komma att innebära. Urfolks rätt till "fritt och informerat samtycke" blir alltmer erkänt i internationella konventioner och normer samt i frivilliga riktlinjer och vägledningar.

## 5. Markägare och markanvändare

Sverige yta är 41 miljoner hektar (ca 450 000 km<sup>2</sup>). Ägandet och användningen av marken skiljer sig ganska markant från norr till söder som ett resultat av skiftande geografi och historia. De södra landskapen har en markanvändning som liknar kontinentala Europa med hög befolkningstäthet och mestadels privat ägande, med många små och ett mindre antal stora fastigheter. I norr har vi haft en relativt sett sentida inflyttning och ekonomisk utveckling och här är befolkningstätheten låg, staten är en betydande markägare och samerna har traditionell rätt till renskötsel över mycket stora arealer. Jordbruk är vanligt i söder medan skogsbruk och rennäring upptar största arealerna i de norra landskapen. Sverige har vidare ett unikt system (delas endast med Finland) för att alla skall kunna ströva fritt i naturen, den sk allemansrätten. Det finns restriktioner i allemansrätten som avser att skydda miljön och dessa sammanfattas av Naturvårdsverket som "inte störa, inte förstöra".



## Statens mark

Svenska staten är den största markägaren i Sverige och kontrollerar stora markområden, speciellt i norr. Denna markareal sköts och administreras av ett antal statliga bolag och verk av vilka de viktigaste är:

- Statens fastighetsverk som sköter flera slott, teatrar, museer, skogar, fjäll och renbetesland, fästningar och ambassader på en total yta på ca 6,5 miljoner hektar;
- Skogsbolaget Sveaskog som äger ca 4.3 miljoner hektar skogsmark;
- Fortifikationsverket som administrerar ca 380 000 hektar, mestadels för försvarets räkning.

Staten äger vidare ca 800,000 hektar av sk allmänningar i de norra och centrala delarna av landet. Dessa områden sköts på olika vis, tex genom att de arrenderas ut till skogsbolag eller till individer. Stora delar av statens mark i norr hävdas av samer som deras traditionella landområden vilket i sin tur innebär att det existerar en del ännu icke lösta markkonflikter vilket är viktigt att förstå då man söker konsultera eller samråda i prospektering och / eller gruvbrytning i dessa områden.

## Naturvård

Ungefär 700,000 hektar mark kontrolleras och skyddas från påverkan i form av avsatta nationalparker. Dessa parker administreras av Naturvårdsverket. Det finns vidare ytterligare 4 miljoner hektar mark som är skyddat som naturreservat vilket har en något lägre skyddsklass där vissa aktiviteter kan tillåtas äga rum. Naturreservaten sköts av länsstyrelserna och de aktiviteter som kan tänkas vara tillåtna i dessa varierar från län till län och reservat till reservat.

Det finns vidare ca 4,000 st Natura 2000 områden som har en total areal av ca 6 miljoner hektar. Dessa områden har blivit utvalda som del av ett EU initiativ där speciellt värdefulla områden utses och skyddas för att de skall kunna långsiktigt bevaras. Ungefär 60% av dessa områden är nationalparker eller naturreservat. Det finns åtskilliga exempel på att Natura 2000 områden kan tillåtas bli påverkade av projekt eller andra initiativ men den process som krävs innan ett sådant beslut kan tas är i allmänhet både lång och komplicerad och kräver ingående miljöundersökningar och ambitiösa samrådsförfaren.

## Privat mark

Privatägd mark är vanligare i södra Sverige och där finns även regionala skillnader vad gäller vem som äger marken och hur stora dessa ägor är vilket i sin tur beror på historiska orsaker. Gårdar och ägor i Skåne är ofta stora medan de är betydligt mindre i de centrala regionerna (tex Bergslagen och Dalarna). Det finns även kvar betydande områden i södra och centrala Sverige

som fortfarande ägs eller kontrolleras av adelsfamiljer. Svenska kyrkan, som skiljdes från staten år 2000, är även den fortfarande en stor markägare med ca en halv miljon hektar mark.

### **Renskötsel och samebyar**

Renskötsel bedrivs över stora områden i norr – ungefär en tredjedel av Sverige är skrenskötselland. Rensköterna är Samer och är Europas enda urfolk och de lever i Sápmi, Samiland, som täcker de norra delarna av Sverige, Norge, Finland och Kola halvön. Samerna har traditionellt levt på jakt, fiske och renskötsel och rätten till detta sätt att leva ses som en kollektiv rättighet, baserad på "urminneshävd" som skyddas av Rennäringslagen.

Renskötselområdet är uppdelat på 52 "samebyar" och med sameby menas både ett geografisk område, en kooperativ arbetsorganisation samt en ekonomisk verksamhet. Man måste vara medlem i en sameby för att få bedriva renskötsel. Varje sameby administreras av en vald styrelse vars arbete leds av en ordförande. Medlemmar i samebyarna har även speciell rätt till jakt och fiske inom samebyarnas gränser. Endast en minoritet av alla samer är dock medlemmar i en sameby.

De svenska samebyarna flyttar sina renar från sommarbete i fjällen (till del i norskt territorium) till vinterbetet nära kusten i öst. Vissa samebyar, sk skogs-samebyar, bedriver sin renskötsel endast i skogsområden. Samebyar är innehavare av "särskild rätt" enligt Miljöbalken och i svenska MKB förfaranden, vilket innebär att de ska höras som särskild sakägare under samråd i en MKB process. Områden som är speciellt viktiga för renskötseln kan identifieras som riksintressen.

### **Skogsindustrin**

Skogsbruk bedrivs på mer än halva Sveriges yta och det produceras trävaror, pappersmassa och biomassa. Skogsindustrin består av ett mindre antal stora företag och markägare (inklusive det statsägda Sveaskog) som tillsammans kontrollerar ca 55 % av den totala skogsarealen samt ett stort antal mindre företag och privata skogsägare (mer än 200 000 st). De små företagen är i sin tur ofta organiserade i grupper som delar på kostnaden för maskiner, utrustning och förädling. Skogsbruk bedrivs i cykler om ca 50-100 år från plantering till avverkning.

### **Jord- och lantbruk**

Jord- och lantbruk var länge den ariellt största näringen i Sverige men nu brukas bara ca 7 % av landets yta på detta sätt. Det finns ca 70 000 lantbruk men antalet minskar och de individuella enheterna blir allt större och mer effektiva. Vidare är mer än ¾ av all lantbruksmark helt eller delvis under arrende. Jord- och lantbruk är fortfarande mycket viktigt i Skåne samt i Öster- och Västergötland.

## **Vatten- och vindkraft**

Alla utom fyra av Sveriges större älvar är utbyggda för vattenkraft och dessa vattenregleringar utgör även ett betydande markanvändande. Det finns ca 1 800 vattenkraftverk och av dessa är 200 stora (med en effekt > 10 megawatt). Ungefär 90% av all energi genereras i anläggningar som tillhör tre stora bolag, inklusive statliga Vattenkraft. Övriga 10% kontrolleras av ca 200 lokala bolag.

Vindkraften byggs just nu ut i snabb takt. Denna sektor är fortfarande relativt ung och med många nya aktörer. En vindpark kan utgöra ett betydande markanvändare och dessa parker blir ett allt vanligare inslag i landskapsbilden.

## **Andra aktiviteter**

Sverige är ett relativt stort land med en väl diversifierad ekonomi. Detta innebär att det finns många olika slags intressenter och aktörer som gör anspråk på marker. Aktiviteter som är vanliga i Sveriges större gruvdistrikt innefattar biltestning, turism, jakt och fiske etc.

### ***6. Hur man bedriver samråd och konsultation***

Gruvverksamhet kräver ett visst mått av lokalt stöd och förståelse för att kunna bedrivas. Georange rekommenderar därför att alla projektörer inom sektorn anstränger sig för att åstadkomma en öppen, fri och ärlig dialog med intressenter och markanvändare och att dialogen bedrivs på så sätt att den blir effektiv och anpassad till sitt sammanhang.

Konsultation och samråd bör ses som tvåvägskommunikation med ett flöde av information och idéer mellan projektör och berörda parter. Det räcker inte att hålla intressenter informerade utan en projektör måste söka lära känna och förstå övriga berörda parter situation, deras farhågor, behov och visioner. Att bygga förtroende fordrar både tid och resurser vilket innebär att projektörer bör vara beredda att satsa på dessa frågor. Projektören kommer i gengäld att bättre förstå den lokala kontexten vilket i sin tur borgar för att gruv- eller prospekteringsprojektet kan designas på så sätt att det passar så bra in i sitt sammanhang som möjligt.

I de följande styckena ges råd och vägledning för hur samrådsprocessen bör bedrivas. Det hela startar med förberedelsestadiet och går vidare till hur man lever upp till de legala kraven och avslutar med råd om hur man kan utföra en SKB, vilket är ett initiativ som går längre än nuvarande lagkrav.

## **Samla bakgrundsinformation och identifiera intressenter**

Planeringen av samråd och konsultation kräver tid, ansträngning och omsorg. Första steget är att lära sig att förstå området där projektet skall drivas och de andra parter som kan tänkas bli berörda. Intressenterna skall identifieras, beskrivas och förstås och detta ger sedan en bra bas för det fortsatta arbetet. Intressenter innefattar både de som har något att vinna på projektet och de som har något att förlora. Det är speciellt viktigt att identifiera de som innehar "särskild rätt", exempelvis markägare och/eller samebyar.

## **Börja tidigt**

Svensk lag (Miljöbalken) kräver att samrådet börjar i och med att MKB arbetet startar, vilket i sin tur leder till en relativt begränsad tidsperiod för samråd och att processen startar ganska sent. Det rekommenderas därför att projektörer påbörjar konsultationer tidigare än så och att man anordnar preliminära möten med relevanta myndigheter (länsstyrelse, kommun), rättsinnehavare och andra berörda parter redan innan projektet har tagit fast form.

Under dessa tidiga möten är det av stor vikt att projektören är öppen och visar respekt för alla parter. Projektören kan vara den ende som verkligen ömmar för sitt projekt medan andra parter kan ha legitima skäl att känna sig hotade av utvecklingen eller till och med motsätta sig projektet. Projektidén bör presenteras så gott det går i detta tidiga skede och processen hur man söker undedrsökningstillstånd, bearbetningskoncession och miljö tillstånd bör noggrant beskrivas. Det finns ofta en stor osäkerhet över vad prospekterings- och gruvverksamhet verkligen innebär och hur rättssituationen ser ut. Målsättningen med dessa tidiga möten bör också förklaras och det bör påpekas att dessa initiativ till tidigt samråd är frivilliga och utöver vad lagen kräver, samt att en mer formell samrådsprocess kommer att följa senare.

Även om dessa tidiga möten inte är del av en formell process så bör man notera det som sägs och görs på ett adekvat sätt. Vidare är det bra om projektören redan tidigt börjar fundera på hur den större allmänheten skall informeras och hur man kan göra det möjligt för alla intresserade att inkomma med frågor och förslag. Projektören bör nominera en person (eller flera) att agera kontaktperson. Olika initiativ kan vara relevanta, tex att etablera en webbsida där projektet förklaras, där man finner svar på vanliga frågor och där det är möjligt att lämna kommentarer eller ställa frågor till projektören.

Goda relationer med intressenter och berörda parter kan utgöra en mycket stor tillgång för ett projekt. Omvänt så kan dåliga relationer utgöra ett betydande hot. Detta innebär att investeringar som ämnar skapa goda relationer ofta är väldigt väl värda att göra.

Ett företag kan välja att sköta sin kommunikation med omvärlden med egna resurser, eller genom att helt eller delvis anlita en konsult. Det viktiga är att personerna i fråga förstår företaget och projektet, att de har en relevant bakgrund, och erfarenhet och att de är socialt och kulturellt verserade och kompetenta.

### **Formellt samråd**

Formellt samråd bedrivs i enlighet med miljöbalken och dess förordningar (se sektion 3 ovan). Processen börjar oftast med ett möte med tillsynsmyndigheten då, bla, behoven av samråd tas upp tillsammans med övriga krav som rör upprättandet av en MKB. Tillsynsmyndigheten kommer att anvisa projektören med vem de skall samråda och kan också komma med råd om hur processen kan gå till – tex hur många möten som krävs, med vem, när och hur.

Det är generellt bra om de som innehar särskild rätt är konsulterade separat (som individer eller i gupper) från andra intressenter. Allmänheten kan däremot bjudas in på större möten med en blandad deltagarskara. Projektören måste inkomma med bakgrundsinformation i god tid innan mötena hålls och tillsynsmyndigheten kommer att vara behjälplig med att förklarar vilken typ av material som krävs.

MKB:n lämnas slutligen in till mark- och miljödomstolen och domen som kommer baseras till en del på de åsikter, förslag och kommentarer som inkommit under samrådet. Eftersom det är en formell process så kräver domstolen att samrådsprocessen är väl dokumenterad och mötesanteckningar och protokoll kommer därför att behöva inkluderas som bilagor till MKB:n. När domstolen studerar dessa dokument kommer följande typ av frågor att ställas:

- Har alla intressenter erhållit fullständig och klar information i god tid innan samrådsmötena?
- Har intressenter och berörda parter kunnat lämna in frågor och synpunkter?
- Har processen givits tillräckligt med tid för att kunna fungera väl?
- Har samråden dokumenterats på ett adekvat sätt?
- I vilken mån har projektören tagit hänsyn till inkomna kommentarer och förslag?

Varje samrådsmöte måste alltså dokumenteras noggrant och dessa dokument blir del av MKB:n. Nedan följer ett förslag till en översiktlig agenda för ett samrådsmöte:

**1. Presentation av deltagarna i mötet**

**2. Mötets målsättning**

- Företagets intentioner
- Legal bakgrund

**3. Formella avtal**

- När & hur kommer möten att hållas?
- Hur skall mötena dokumenteras?

**4. Projektpresentation**

- Presentation av tekniska planer
- Förväntade konsekvenser (miljö & socio-ekonomi)

**5. Frågor och Svar**

**6. Fortsättning**

- När / hur mötas härnäst?
- Vad bör göras innan nästa möte?
- Återkoppling / utvärdering av möte

Samrådet och konsultationerna bör vara koordinerade och ihopkopplade med den tekniska planeringen av projektet. Detta innebär att de tekniska planerna bör till en betydande del vara flexibla och att möjlighet ges till anpassning till nyinkomna fakta och åsikter som mynnar ut från samrådet. Samrådet får inte ha karaktären av att man säljer in ett redan färdigt projekt till intressenterna. Det bör istället vara så att projektet utvecklas och förfinas som ett resultat av samrådsprocessen.

Det är av stor vikt att alla viktiga intressenter får möjlighet att verkligen delta i samrådet. Projektören bör därför betänka hur man gör detta möjlig. En viktig aspekt är när samrådsmöten hålls. Kvällar och veckoslut fungerar ofta bra eftersom många intressenter har fullt upp under veckodagarna. Om det är svårt att hitta lämpliga tider och/eller platser att träffas kan det innebära att vissa behöver ta ledigt från sina jobb för att delta. I sådana fall bör projektören beakta att hjälpa till med boende eller andra liknande finansiella utlägg som är nödvändiga för att mötena skall kunna äga rum.



## **Sociala konsekvensanalyser (SKB)**

Miljöbalken ger relativt gott om utrymme för att ta hänsyn till sociala och kulturella frågor i MKB processen. Målsättningarna med processen innefattar att främja en hållbar utveckling; att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter; att tillse att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk långsiktigt god hushållning kan tryggas. En MKB praxis har växt fram men trots den holistiska definitionen av "miljö" i Miljöbalken har denna praxis kommit att fokusera på biologiska och fysiska aspekter och det är ovanligt att socio-ekonomiska eller kulturella konsekvenser undersöks på mer än ett översiktligt sätt.

En SKB är en metod för att utvärdera socioekonomiska och kulturella effekter av ett projekt och det finns internationellt accepterade riktlinjer för hur en SKB bör genomföras och vad den bör innehålla (tex ICPGSIA, 2003). Sedan 2007 / 2008 har ett antal gruv- och prospekteringsföretag valt att genomföra en SKB som del av MKB processen. Dessa SKB studier har mestadels rört projekt som berör samebyar och renskötsel. Dessa initiativ har generellt blivit väl bemötta, både av myndigheter och samebyar.

Det finns ännu ej en accepterad svensk praxis för vad en SKB bör innehålla eller hur en SKB skall genomföras bedrivs. En SKB studie bör dock innefatta en analys av existerande socioekonomisk och demografisk data. Vidare krävs att man samlar in projektspecifik data och detta kan göras, exempelvis, via samtalsintervjuer med individer eller grupper, via diskussionsgrupper eller genom deltagande observationer. Arbetet bör också inkludera identifiering av socioekonomiska och kulturella indikatorer som kan mätas och följas upp före, under och efter projektets livstid.

## ***7. Länkar och referenser***

Bergstaten: [www.bergstaten.se](http://www.bergstaten.se)

Georange: [www.georange.se](http://www.georange.se)

Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment (ICPGSIA) (2003), Principles and guidelines for social impact assessment in the USA.  
[www.nmfs.noaa.gov/sfa/reg\\_svcs/social%20guid&pri.pdf](http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/reg_svcs/social%20guid&pri.pdf)

International Finance Corporation (IFC): [www.ifc.org](http://www.ifc.org)

Mineralförordningen: [www.notisum.se/rnp/sls/lag/19920285.htm](http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19920285.htm)

Minerallagen: [www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910045.htm](http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910045.htm)

Miljöbalken: [www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980808.htm](http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980808.htm)

Naturvårdsverket: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

Regeringsformen: [www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3925](http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3925)

Tryckfrihetsförordningen: [www.notisum.se/rnp/sls/lag/19490105.htm](http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19490105.htm)

Plan- och bygglagen: [www.notisum.se/rnp/sls/lag/19870010.htm](http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19870010.htm)

Svenska Samers Riksförbund: [www.sapmi.se](http://www.sapmi.se)

Sveriges Geologiska Undersökning: [www.sgu.se](http://www.sgu.se)

Världsbanken: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)